

Integración europea y cooperación regional

J. R. Lasuén

Hasta la fecha, la estrategia española de incorporarse al núcleo duro de la integración europea ha sido un éxito.

La mejor prueba es que, gracias a ello, nos hemos liberado de la política de acelerones y frenazos que hemos tenidos que aplicar a lo largo del último medio siglo. Política que reducía la tasa de crecimiento, aumentaba el paro e impedía la convergencia de nuestro nivel de vida con la media europea.

Hoy, gracias al euro, podemos mantener un fuerte crecimiento a pesar del diferencial de inflación y del inmenso agujero de nuestra balanza comercial y corriente. No nos vemos obligados a interrumpirlo con la política tradicional de restricción monetaria y devaluación. Podemos aspirar a un crecimiento sostenido.

La pérdida de autonomía monetaria, la disciplina fiscal, la exigencia de liberalización y desregulación, que nos ha impuesto la integración, lejos de ser un coste ha sido un beneficio.

Pero ha sido y es un éxito mejorable. Otros países, empezando desde niveles parecidos, lo han hecho mejor. No sólo Irlanda, que ha conseguido sobrepasar al Reino Unido. Y no estamos reduciendo el diferencial de renta que nos separa de los países centrales de la Unión a la velocidad que desean los ciudadanos y permite la realidad.

Para conseguir ese resultado hay dos grandes conjuntos de políticas disponibles, las macro y microeconómicas residuales, que son competencia de la administración central, y las territoriales, que lo son de las autonómicas.

Es tradicional, tanto en el análisis económico como en la práctica política europea, suponer que las más efectivas son las primeras y que las territoriales, tanto las comunitarias como las autonómicas, tienen simplemente un papel corrector de las mismas. Tanto de los obstáculos que impiden sus beneficios como de sus consecuencias negativas.

Es un supuesto fundamental que hay que cualificar. Varios cambios crecientes, teóricos y reales, alteran esa relación. Y están potenciando el papel de las políticas territoriales respecto de las nacionales en el crecimiento nacional. Consecuentemente, dado que el crecimiento económico se produce fundamentalmente por contigüidad, las administraciones territoriales españolas, especialmente las limítrofes a los Pirineos, han adquirido un poder y una responsabilidad insospechada para el crecimiento económico del país. Responsabilidad que sólo podrán llevar a cabo efectivamente si superan sus marcos territoriales, cooperando con las más próximas en el diseño de nuevas políticas que permitan difundir con más eficacia el crecimiento europeo al resto del país.

A fin de ilustrar esas razones y justificar y precisar las conclusiones previas es indispensable hacer una breve exposición de cuáles son los datos de partida, su evaluación teórica, las políticas en curso y su necesaria complementación.

En cuanto a los datos, puede afirmarse que la integración europea ha favorecido inequívocamente la convergencia de niveles de los países miembros de la Unión, y, en menor medida, de sus regiones. Más al inicio de la integración y menos en los últimos tiempos. También, que las diferencias existentes entre ellos son aún mayores que las existentes en EEUU. Y que las que son aconsejables para que la UE alcance al cohesión social precisa para su buen funcionamiento.

Así se puede observar con mayor detalles en una excelente y reciente publicación del Instituto de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Barcelona, en la que se citan y evalúan múltiples análisis de la comisión europea y de los países miembros, y dónde se recogen los mejores trabajos españoles al respecto. Esos estudios muestran que, con diversos matices, las diferencias de nivel de vida entre los países disminuyó sensiblemente en los años sesenta y setenta. Pero que este proceso de convergencia se detuvo en los años ochenta y que, en algunos casos, se invirtió ligeramente en los noventa. Por el contrario, y contra lo esperado, que últimamente la integración ha beneficiado más a las regiones más ricas y menos a las de menor nivel de renta per cápita de los países periféricos.

Todos los estudios realizados confirman también que la mayor parte, dos tercios, de las desigualdades de renta existentes, son atribuibles a las diferencias de productividad. Y el tercio restante, por partes iguales, a diferencias en tasas de actividad y

de empleo. Igualmente, que las principales políticas puestas en práctica para corregir la situación han tenido un resultado satisfactorio. Especialmente, las del Feder en infraestructuras y, en menor medida, la del Fondo Social Europeo en empleo.

De lo que, basándose en el conocimiento convencional, casi todo el mundo concluye que las políticas regionales siguen siendo necesarias, pero que no precisan variaciones sustanciales. Ni cuantitativas ni cualitativas. Únicamente, mejoras de diseño y gestión. Para lo primero, se han recomendado evaluaciones de coste beneficio de las políticas aplicadas y modificaciones concordantes con sus resultados. Y, para lo segundo, la aplicación del criterio de subsidiariedad al nivel regional, compensado con el de coordinación. En breve, descentralización y cooperación.

Tampoco cabe imaginar que la recepción y asunción generalizada de las nuevas teorías del crecimiento nacional y regional vayan a producir grandes diferencias en la evaluación de estos datos. Ni en el de las conclusiones que de ello se deriven acerca de cómo haya de proceder el proceso de integración europea.

Superada la absurda discusión en torno a si Europa era o no una zona monetaria óptima, que acríticamente fomentaron los más nacionalistas para impedir la integración monetaria, hay un amplio consenso en torno a la idea central de que, en el proceso de la integración europea, debe prevalecer la extensión sobre la profundización.

De lo que se deriva que se mantiene inalterada la subordinación de la integración política respecto de la económica. En virtud de lo que, también permanece sin modificaciones el criterio general de la integración presupuestaria. El gasto comunitario requerido es sólo aquel preciso para consolidar los logros de la integración comercial alcanzada. La consecuencia final es que el presupuesto comunitario no debe rebasar el porcentaje del PIB actual. Dentro de este pensamiento inercial sólo se debate cómo habrá que reajustar el presupuesto comunitario para satisfacer las necesidades de los nuevos y viejos periféricos, en los dos capítulos básicos, agrícola y regional. Fuera de él, se está planteando si será necesario crear, y como hacerlo, un arma fiscal comunitaria de complemento al euro, y cómo financiar los proyectos voluntarios, como el de defensa, que quieran llevar a cabo los países que se integren en el núcleo.

Dentro de éste esquema de evolución política global, la Unión ha aceptado de buena gana la síntesis de las nuevas teorías del crecimiento endógeno y del revitalizado exógeno ampliado, porque no es incompatible con el mismo. Ha asumido, en consecuencia que, aunque también deban aumentar sus propios programas de investigación, lo que deben hacer fundamentalmente los países y regiones seguidores de la Unión es adoptar lo más rápidamente posible las innovaciones de los líderes. Para lo que es imprescindible que creen el mayor y mejor capital social y humano, mediante la educación y la cultura. Y que lo que han de hacer básicamente los países y regio-

nes líderes es investigar, crear e innovar y difundir rápidamente al resto sus descubrimientos. Lo único que se debate es cómo llevar a cabo esas políticas de manera descentralizada, gradual y coordinada, de manera que su financiación recaiga principalmente en los presupuestos nacionales.

También se ha asumido, sin variar nada, los preocupantes efectos potenciales que, según el nuevo enfoque del análisis económico territorial, puede tener el crecimiento económico futuro sobre el territorio europeo. A pesar de que, si se cumplen sus conclusiones más pesimistas, pueden originar un incremento considerable de las desigualdades europeas que las políticas regionales en marcha no podrían compensar.

La explicación de ésta anomalía es que, por ahora, los nuevos análisis de la geografía económica están inconclusos. Hasta hace apenas un lustro, se creía que la disminución de barreras arancelarias y mejora de las infraestructuras de transporte tenía el efecto inequívoco y beneficioso de facilitar la difusión del crecimiento desde los centros económicos hacia sus periferias. A medida que, de acuerdo con su ciclo, los nuevos productos se estandarizaban y mecanizaban, su producción se trasladaba a las zonas de mano de obra menos especializada y más barata. El nuevo enfoque espacial, basado en la competencia imperfecta y en los rendimientos crecientes a escala, predice que puede suceder lo contrario. Arguye que sin la fricción del espacio —aranceles y altos costes de transporte— que los protegía, los centros económicos de los países periféricos europeos pueden debilitarse por el efecto «succión» que ejercerán sobre ellos los de los países centrales. Sus economías de escala, internas y externas, y de aglomeración compensarán sus mayores costes salariales y concentrarán la inversión. De forma que, frente a lo experimentado hasta ahora y lo esperado, el crecimiento europeo futuro favorecerá, más que hasta ahora, a los países centrales que a los periféricos y aumentará su divergencia.

Hasta la fecha, esta previsión es puramente hipotética y, como afirman sus mejores autores, no está contrastada. Por consiguiente, no puede interpretarse en el sentido alarmista de poner ya en cuestión la política regional al uso, tanto respecto de sus instrumentos como de su financiación. Pero sí es suficiente para cualificar la excesiva esperanza anterior en el automatismo de la difusión del crecimiento. Lo que obliga a estudiar en profundidad cual es el grado de verosimilitud de la amenaza que encierra.

Varios autores, con datos aún muy escasos y someros, se han apresurado a señalar que últimamente la integración europea no ha frenado sino potenciado a los viejos centros económicos de la periferia. Lo que implicaría que, por alguna razón no precisada, el nuevo modelo mundial es contradictorio con la experiencia europea. No parece una prueba muy convincente, hay que señalar. Más bien se puede utilizar en

sentido contrario. Se puede argumentar que esos viejos centros han crecido más últimamente, no por las razones de dominio autártico de sus mercados en que basaron su expansión, sino precisamente por la atracción beneficiosa que el centro europeo ejerce sobre ellos, debido a que se hallan más próximos de él que sus respectivos países. Por su mayor cercanía a la «banana caliente», los viejos centros periféricos crecen más pero sus países crecen menos, podría concluirse.

Me parece que es una crítica más válida señalar la debilidad de alguno de los componentes del modelo. Sus instrumentos analíticos son desde luego impecables. Se trata de los últimos desarrollados por la investigación. Pero los supuestos empíricos en que se basa están lejos de la realidad, no sólo de la europea, por lo que es difícil que pueda predecir correctamente el futuro.

Es evidente que la construcción del modelo se hizo tratando de que describiera aproximadamente la pauta de la evolución geográfica del poblamiento norteamericano en los tres últimos siglos. Y que su utilización a efectos proyectivos se ha propuesto porque ha predicho adecuadamente la experiencia de la integración mejicana en la Nafta. No obstante, dado que la historia del poblamiento europeo y de su integración son muy diferentes sería sorprendente que pudiera utilizarse en Europa sin correcciones importantes.

Eso, en el caso de que el modelo fuera válido para describir y proyectar el futuro de una economía avanzada, norteamericana o europea, que no sea fundamentalmente ni agrícola ni industrial, como lo fueron los EEUU y México en el período para el que se construyó el modelo. Y claramente no lo es porque el motor del cambio geográfico-económico que utiliza es muy limitado. Consiste en la interacción de los factores fijos de la agricultura con los móviles de la industria manufacturera cuando varían los costes de fricción territorial. Tal mecanismo sólo puede aspirar, en el mejor de los casos, a explicar apenas un cuarto de la evolución territorial de la actual economía norteamericana o europea, ya que tres cuartos de ambos son servicios y las características de localización de estos son diferentes a las de la agricultura y la manufactura.

De lo que se puede deducir sin riesgo que, en el peor de los casos, aunque la creciente integración europea supusiera en el futuro una mayor concentración manufacturera en la banana caliente y una desindustrialización de las regiones líderes de su periferia, ello no supondría una acentuación de la divergencia entre ambas.

En primer lugar, es altamente improbable que eso acontezca en una proporción elevada porque las regiones centrales europeas, para desarrollar las industrias nuevas que innoven, se verán forzadas a utilizar los recursos humanos que utilizan sus manufacturas más maduras y, en consecuencia, obligarlas a emigrar a su periferia. Segundo, si no lo hacen, lejos de incrementar su riqueza relativa, la disminuirán, porque ello retrasará

su crecimiento en servicios que es la actividad básica del crecimiento futuro, y crecientemente incompatible con la industria, al menos en el uso del territorio.

En efecto, a nivel internacional e interregional, en los países más desarrollados, es ya evidente que los países y regiones más desarrolladas son aquellas cuya actividad básica no es la industria, son los servicios. Con las excepciones notables de Japón y Alemania, que ellos mismos están tratando de remediar, cada vez en mayor medida, los países y regiones más desarrollados exportan servicios e importan productos industriales, que cada vez se producen más en el tercer mundo.

La mayor utilidad de este nuevo modelo de evolución económica territorial es que nos obliga inexorablemente a estudiar cual es el efecto territorial del crecimiento de la economía intangible. Algo que no se había tenido en cuenta hasta la fecha, porque se partía del supuesto de que los servicios seguían pasivamente a la industria.

En el análisis de la evolución económica europea, tanto en su dimensión espacial como temporal, se ha descuidado enormemente la dimensión de los servicios, que debe ser central. En efecto, a pesar del énfasis reciente en la investigación y en la innovación, en la educación, en las tecnologías TIC y en algunos aspectos de la sociedad del conocimiento, el eje del enfoque del crecimiento europeo sigue siendo industrial. Esos nuevos proyectos son aditamentos a un plateamiento de tecnología dura y eso limita su eficacia.

La base de la última expansión de la economía norteamericana no ha sido la alianza de las TIC con la industria de bienes duraderos, aunque haya sido la causa del incremento de su productividad, sino con los servicios de conocimiento, por supuesto, pero, sobre todo, de transacción y cultura. La venta principal de los nuevos equipos y servicios informáticos se ha hecho a los servicios comerciales, financieros, educativos, sanitarios y del espectáculo y arte en general. El modelo a seguir no es el de los grandes lagos y Chicago y Detroit, como en la época de la industria manufacturera, sino el de la costa oeste, el de los Ángeles y la bahía de San Francisco.

Algunos ya lo han incluido en España, especialmente en Catalunya y Euskadi. Pero con un éxito limitado porque, como prueba el fracaso de Sevilla, las políticas de desarrollo urbano regional apropiadas para la creación de una base industrial no son suficientes para conseguir una base exportadora de servicios. La infraestructura y la capacitación profesional son necesarias pero claramente insuficientes. El crecimiento a través de los servicios requiere asentamientos especiales y un uso particular de los mismos.

Que no todos los espacios son proclives para el crecimiento de los servicios es palpable. La diferente tasa de crecimiento del arco mediterráneo sobre el atlántico basta para ilustrarlo.

Menos obvio es que, en el caso de los servicios, incluso el aprovechamiento de espacios adecuados no es arbitrario. Las ciudades industriales pueden ser relativamente pequeñas, metrópolis de tercer nivel en la clasificación norteamericana, ligeramente mayores que las puramente residenciales y se pueden localizar en cualquier sitio que posea buenas comunicaciones. Las ciudades de servicios especializados, en cambio, son mayores y las de servicios complejos de alto nivel son las metrópolis de mayor población.

La explicación es sencilla, A diferencia de la agricultura y de la industria, en los servicios, no se puede transportar fácilmente al producto. La venta requiere que se desplace el productor o el cliente y, en cualquiera de los dos casos, para alcanzar las economías de «escala» y «alcance» que impone la competitividad, se requiere gran tamaño de población en una malla urbana regional bien intercomunicada, de densidad demográfica media homogénea y fuerte especialización.

El gran tamaño es un requisito obvio. Es fácilmente observable que una área regional con capacidad para exportar servicios tiene que tener una población de alrededor de entre cinco y diez millones de habitantes, con un alto nivel de renta.

No es en cambio tan claro por qué es necesario que esa gran población se produzca en con áreas regionales con forma de malla urbana diferenciada, jerarquizada, de ciudades especializadas. La razón es múltiple, primero, la estrecha interrelación espacial de los servicios. Para poder crear una base de exportación de los mismos, es necesario que se asiente sobre una oferta completa de servicios de proximidad, al consumidor y a la empresa. Por otra parte, la localización de cada uno de ellos dentro del área regional es diferente, Mientras los servicios de proximidad se localizan necesariamente en los barrios, los que sirven al consumidor se asientan crecientemente en los nudos de las periferias y los de atención a las empresas localizan sus «Front offices» en los centros de negocios y sus «Back offices» en zonas empresariales diversificadas.

Tras detectar la forma territorial que deben adoptar las zonas de producción de servicios, de lo dicho es claro que la Unión Europea tiene que reorientar su política general de crecimiento dirigiéndola, como EEUU, hacia los servicios que, en éste momento, no sólo constituyen ya tres cuartas partes de su producción sino su mayor actividad de exportación, especialmente los culturales. En un futuro inmediato esa será la columna vertebral del crecimiento del resto de los países más avanzados, no sólo en la producción, lo que es de sobra conocido, sino en la exportación y en la inversión internacional. Las exportaciones de servicios ya son más del 25 por 100 de las de bienes y están creciendo más deprisa, su ritmo a largo plazo es de más del 5 por 100 anual frente a menos del 4 por 100 para los bienes y más del 50 por 100 de la inversión directa extranjera mundial es inversión en servicios.

España debe hacerlo mucho más porque es mucho más competitiva en servicios, mucho más que en agricultura e industria. Nuestras exportaciones de bienes suponen alrededor del 2 por 100 de las exportaciones mundiales de bienes, mientras que las de servicios suponen cerca del 4 por 100 de las mundiales de servicios, no sólo debido al turismo, aunque no hay que despreciarlo porque todos los grandes exportadores de servicios son grandes exportadores de servicios, como EEUU, UK, Francia, Italia, etc.

Como hemos comprobado en un amplio estudio para la Sociedad General de Autores que dirijo, España es el país más competitivo en servicios de la OCDE. El saldo neto de nuestras exportaciones e importaciones de servicios oscila en torno al 3,5% del PIB, mientras que el de EEUU, Francia, UK, e Italia que son los países que nos siguen fluctúan en torno al 1,2%, 1,1%, 1%, 0,2% respectivamente. Somos muy competitivos no sólo en viajes y transportes, también en servicios de construcción, financieros, informáticos y de telecomunicaciones, y en varios de los críticos servicios culturales, como música, artes plásticas, publicidad.

España, por haber tenido industrialización tardía, es de hecho el país europeo que más se aproxima al moderno patrón comercial norteamericano, debido a la razón opuesta, su creciente desindustrialización. Compensamos con el superávit en servicios el déficit en bienes.

En síntesis, porque nos favorece, debemos aprovechar el cambio estructural fundamental que se está produciendo en los países desarrollados, desde la industria hacia los servicios, y dentro de éstos a los culturales, para reducir más deprisa la diferencia de nuestro nivel de vida respecto a la media europea.

No es el tema de esta ponencia esquematizar las grandes líneas que debe tener esa reorientación, sí, cual debe ser su traza espacial, porque en gran medida debe conseguirse mediante políticas territoriales. Ese es el propósito de lo que sigue.

Por razones históricas, la industria de servicios española está, hoy por hoy, concentrada en Madrid, en menor medida en Catalunya, Valencia y Bilbao. En concreto, la de servicios culturales, que es crítica, en Madrid se hace alrededor del 40 por 100 de la total, 30% en Catalunya, 10% en Valencia y, se supone que alrededor del 7% en Euskadi. Dado que el crecimiento económico se produce básicamente por contigüidad sería conveniente que a partir de ahora, se potenciara en el resto de territorio, especialmente en Catalunya y sobre todo en Euskadi y las zonas circunvecinas, así como que se robusteciera su conexión a través del eje del Ebro, como en su día anticipé y recomendé para la industria manufacturera, y afortunadamente se ha producido antes que en su equivalente francés.

De esa manera se consolidaría la influencia del área de Barcelona sobre la rama

occidental del arco mediterráneo europeo y de la de Bilbao sobre el atlántico. Lo que impulsaría su crecimiento y a través de ellos del resto de España.

Sin duda la potenciación del área catalana es más fácil, tiene mejor base natural de partida y mejor mercado potencial, ya que el arco mediterráneo es el de más rápido crecimiento en Europa, con una renta media igual a la europea y casi el 20% de la población, pero también la competencia a la que hace frente en Francia e Italia es mucho mayor. El desarrollo de los servicios de exportación del área vasco-cantábrica es más difícil, su base de partida es peor, tiene menos población, la ciudad central es más pequeña, la orografía más complicada, como consecuencia peor infraestructura, y, sobre todo, el arco atlántico ofrece un mercado más reducido. En su recorrido próximo a Bilbao tiene mucho menor población que el mediterráneo, una renta por habitante menor que la media europea, alrededor del 80 por 100, y la menor tasa de crecimiento de todas las grandes zonas europeas; a cambio, la única área urbana que puede competir con Bilbao es Burdeos.

Por ello, en ambos casos, pero más en el vasco-cantábrico, la forma más segura de conseguir el resultado apetecido es cooperar con las administraciones autonómicas circunvecinas, especialmente Navarra, Castilla, Rioja y Cantabria, para establecer una malla urbana integrada y diferenciada de provisión de servicios polarizada en torno a Bilbao.

Para diseñar ese plan esas administraciones tiene que tener en cuenta dos consideraciones, la primera que es que el criterio de subsidiariedad rige más aún en el mundo de los servicios porque la proximidad física y moral al cliente es esencial, de manera que la gestión tiene que ser lo más descentralizada posible. Por otra parte, la planeación tiene que ser también más coordinada que en la industria porque los errores no se pueden compensar con importaciones y tienen una inercia difícil de corregir. Finalmente en breve la malla urbana especializada tiene que estar jerarquizada de forma consensuada.